NOV142024_06B5203 · NIW · 中文参考译文

AAO 非先例决定。非官方中文译文，以英文原件为准。

美国公民及移民服务局
行政上诉办公室
非先例决定

案号：33944809 日期：2024年11月14日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名研究人员，寻求以持有高级学位的专业人士身份获得基于就业的第二优先（EB-2）移民分类，并寻求豁免该分类所附的工作邀请要求。参见《移民与国籍法》（本法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。

德克萨斯服务中心审理主任否决了该申请，认定记录证明申请人符合作为高级学位专业人士的EB-2分类资格，但未能证明豁免所需的工作邀请、从而豁免劳工证将符合国家利益。现根据8 C.F.R. § 103.3，本事项提交至本办公室进行上诉审查。

申请人负有以优势证据证明其资格的举证责任。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对本案问题进行重新审查。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本办公室将驳回上诉。

一、法律

为符合基础EB-2签证分类资格，申请人必须证明其为高级学位专业人士或在科学、艺术或商业领域具有特殊能力的人士。本法第203(b)(2)(A)条。

高级学位是指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。美国学士学位或外国同等学位加上该专业领域五年逐步提升的经验，相当于硕士学位。同上。

专业被定义为本法第101(a)(32)条所列职业之一，以及任何以美国学士学位或其外国同等学位为进入该职业最低要求的职业。1 8 C.F.R. § 204.5(k)(2)。

1 专业应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医生、外科医生以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。本法第101(a)(32)条。

如果申请人证明符合基础EB-2分类资格，则必须进一步证明其值得行使自由裁量权，豁免工作邀请要求，以符合“国家利益”。本法第203(b)(2)(B)(i)条。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884, 889 (AAO 2016) 为国家利益豁免申请的审理提供了框架。Dhanasar案指出，美国公民及移民服务局（USCIS）可作为自由裁量事项，2 在申请人证明以下内容时授予国家利益豁免：

- 拟议事业既具有实质价值又具有国家重要性；
- 该个人处于有利地位，能够推进其拟议事业；以及
- 权衡之下，豁免工作邀请要求将有利于美国。

同上。

二、分析

在否决申请时，审理主任认定申请人符合作为持有高级学位的专业人士的基础EB-2分类资格，但未能证明豁免工作邀请要求、从而豁免劳工证将符合国家利益。具体而言，审理主任认定申请人的事业不符合Dhanasar框架的国家重要性要求，申请人也未能证明权衡之下豁免工作邀请要求将有利于美国。3 基于本办公室对记录的重新审查，本办公室同意申请人未能根据Dhanasar框架第一项要件证明其拟议事业的国家重要性。

第一项要件——实质价值和国家重要性——聚焦于该个人拟从事的具体事业。事业的价值可在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到证明。在确定拟议事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。同上，第889页。

在表格I-140（外籍工人移民申请）中，申请人将其职业列为“电气工程师”，并说明其在拟议就业中的职位名称为“博士后研究员”。他提交了一份陈述，详细说明其拟议事业将“继续其关于将可再生能源整合到现有能源基础设施中的研究，并分析分布式能源资源对电力系统效率和成本效益的影响，以增强美国电网的韧性和可靠性”。申请人声称他目前是美国某大学的博士生，并计划在当前的大学项目中“攻读电气工程博士学位”的同时从事拟议事业，毕业后，他打算通过在同一所美国大学“寻求博士后研究员职位”来继续拟议事业。

2 参见 Flores v. Garland, 72 F.4th 85, 88 (5th Cir. 2023)（与第三、第九、第十一和哥伦比亚特区巡回上诉法院一致认定，USCIS授予或否决国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。
3 审理主任还认定申请人的拟议事业具有实质价值，且申请人处于有利地位能够推进该事业。

为支持其研究具有国家重要性的主张，申请人辩称其工作将增强美国电网的韧性。他声称，美国过去80%的电网故障是由天气相关事件造成的，这些事件还导致了近两倍的停电事故，且停电事故正在增加。据申请人称，其作为电气工程师的研究“通过整合可持续能源供应以增加电力可及性并优化电力网络的效率，直接应对这些挑战”，其工作是“美国电网重组中不可或缺的组成部分”。在回应补件通知（RFE）——该通知要求说明其拟议事业具有国家重要性等事项——时，申请人声称其拟议事业将继续其研究以：(1) 优化各种可再生能源（如太阳能和风能）整合到美国电网中；(2) 动态分析输配电网络，特别是具有分布式能源资源（DERs）的非对称配置，以理解和缓解电网中高DER渗透率带来的挑战，包括电压稳定性和电能质量问题；(3) 探索新型混合直流断路器在配电系统中的应用，以提高包含高比例直流电源和负载（如电动汽车充电站和太阳能光伏装置中的那些）的网络的保护和可靠性。申请人提交了其现任学术导师S-博士的推荐信、简历、学业记录、其撰写的出版物、所称资金来源的信息以及政府机构报告和文章。审理主任最终认定，申请人的证据不足以证明拟议事业的国家重要性，因为他未能展示超越大学、其客户和员工或任何其他个人或实体的影响。

在上诉中，申请人首先主张审理主任未能评估拟议事业的国家重要性。申请人辩称，其已提交充分证据证明其符合国家利益豁免资格，包括其拟议事业的国家重要性，他声称该事业可能有助于在停电期间提供替代能源，尤其是在美国城市地区。为支持这些论点，申请人重述了对其事业的描述并摘录了其在记录中的先前陈述。他还主张审理主任错误地评估了申请人的拟议事业，未能考虑所有相关证据，构成滥用自由裁量权。USCIS可作为自由裁量事项，向符合本办公室在先判例Dhanasar案所述资格要求的申请人授予国家利益豁免。4 根据USCIS政策手册，如果USCIS作为自由裁量事项否决请求，否决决定将解释请求未获批准的原因。1 USCIS政策手册E.9(B)(3) https://www.uscis.gov/policy-manual。与申请人的主张相反，审理主任在本案中的决定分析了申请人是否符合所请求福利的资格，并对否决提供了解释。

在确定国家重要性时，“我们寻找更广泛的影响”，并且“一项事业可能具有国家重要性，例如，因为它在某一特定领域具有国家甚至全球影响。”Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 第889页。为满足国家重要性要求，申请人必须证明其工作的“潜在前瞻性影响”。本办公室认可维护电网研究的重要性，并注意到审理主任认定申请人的事业具有实质价值。但相关问题不是

4 另参见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或否决国家利益豁免的决定本质上属于自由裁量性质）。

个人将从事的领域、行业或职业的重要性；相反，我们关注的是“ 外国国民拟从事的具体事业 ”。Matter of Dhanasar，第889页。“ 事业 ”一词比一般职业更为具体；申请人不仅应提供关于该职业通常涉及哪些内容的细节，还应提供该人拟在该职业内具体从事何种类型工作的细节。参见 generally 6 USCIS Policy Manual F.5(D)(1)，https://www.uscis.gov/policy-manual。仅仅从事研究或受雇于某一职业并不构成本程序意义上的事业。就其当前博士研究及所表达的继续该研究的意愿而言，若构成一项事业，记录中并未包含充分证据描述申请人的事业及其未来潜在影响。例如，推荐信描述了申请人因其当前研究生工作而产生的贡献，即开发优化电网策略的模型。申请人当前的博士导师表示，该工作“ 与[申请人]在可再生能源领域取得突破的总体目标高度一致 ”，并且“ 他在上述项目中采用的方法论与其在可再生能源方面的努力相关，而水处理设施和电网的运营存在相当大的重叠。 ”然而，记录并未证明他们所称源自其研究事业的改进或进步具有国家或全球影响或更广泛的意义。

申请人进一步在上诉中主张，审理主任不当以对申请人当前工作的考量取代了对拟议事业国家重要性的考量。然而，申请人最初请求将其当前工作作为国家重要性标准的一部分予以考量，声称“ 关于调查将可再生能源整合到现有能源基础设施以增强美国电网的韧性和可靠性的拟议研究，包括他在路易斯安那州立大学的研究，因此也具有国家重要性。 ”（着重号为原文所加。）申请人在其本人的陈述中强调，他打算继续其当前研究：(1) 在完成其博士项目期间；以及 (2) 此后在同一所他目前就读的大学进行博士后研究。具体而言，在回应补件通知（RFE）时，他主张其寻求“ 确认其拟议事业是其作为研究人员先前成就的直接延续 ”。此外，他为证明拟议事业的国家重要性而提供的支持信也讨论了申请人作为研究生的当前工作。因此，由于申请人反复主张拟议事业将是在同一机构继续其当前研究工作，他未能在上诉中证明审理主任在评估拟议事业的国家重要性时不当考虑了申请人当前工作的证据。5 申请人未能证明其目前就读大学拟从事的工作在其领域内具有足以确立其事业国家重要性的更广泛意义。尽管他主张其工作对美国电网的维护很重要，但他未充分解释或证明其未来在该校的工作将如何影响美国电网。记录也未显示，例如，申请人拟从事的具体工作提供原创

5 尽管申请人主张其拟议事业包括在同一所他目前正在完成博士项目的大学继续其博士后研究，但此处的记录并未显示该大学已同意在未来雇用申请人。因此，在任何未来的国家利益豁免（NIW）裁决中，若：(1) 申请人须根据 Dhanasar 第二项要件证明其处于有利地位以推进拟议事业，以便 NIW 申请获得批准；且 (2) 他表示打算以这一特定方式继续拟议事业，则他必须证明其毕业后能够在没有雇用或资金的情况下继续在同一所大学进行研究。

创新以在全国乃至全球范围内影响该领域，或以其他方式广泛涉及达到国家重要性程度的事项。

在此，申请人未能推翻审理主任的结论，即他未确立拟议事业的国家重要性。由于所认定的拒绝依据对申请人的上诉具有决定性，我们拒绝审理并在此保留所请求国家利益豁免的其余资格要求，即权衡之下，豁免工作邀请要求是否将有利于美国。参见 INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“纯咨询性认定”）；另参见 Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人未能以其他方式满足其举证责任的情况下，拒绝在上诉中审理替代性问题）。

III. 结论

由于申请人未能通过确立拟议事业的国家重要性来满足 Dhanasar 分析框架的第一项要件，我们认定其未能确立其有资格或基于裁量本应获得国家利益豁免。

裁定：上诉被驳回。